

警察と地域社会(一)

——アメリカにおけるコミュニティ・ポリシングの
試みについて——

渡 辺 則 芳
岡 西 賢 治

まえがき

92年度の在外研究の機会を今回得てカリフォルニア大ヘイスティングス校に籍を置き研究生活を送ることになり出発前より焦点をどこに置くか検討しておりました。

少年裁判制度を中心に考えていましたが、出発直前に発生したロスアンゼルス¹の暴動を機に警察とコミュニティの問題なども調べてみたいと考え、先に同校及びパークレー校に留学していた岡西君と検討を重ね、広大なアメリカで全てを調べつくし、同じ基準でまとめていくことは不可能であるにしても、良い面でも悪しき面でもバイオニアであるこの国で具体的に行われている試みを兎に角紹介することも大変意味あることとの意見の一致をみて、今回コミュニティ・ポリシングというテーマでまとめてみる事にした。

なお岡西君とはいくつかのテーマについてそれぞれ分担をしており今回の論文についてはデータ、文献収集など相当程度岡西君の力によるところであることを断っておきたい。

- 1 はじめに
- 2 実務における変遷
- 3 概念の定義
- 4 機能的評価（以下次号）
- 5 一つの試み
- 6 むすび

1 はじめに

1970年代以降のアメリカにおいて、地域と警察との関係を重視する「コミュニティ・ポリシング（Community Policing）」といわれる運動が盛んに論議されるようになった。警察が地域住民と連携することによって、犯罪を防止し、地域に存在するさまざまな問題を解決することを目的としたこの運動は、従来の警察活動に対する考え方を根本的に変える概念であるともいわれ、実際の活動にどのような影響を与えていくのか注目される場所である。

しかし一方では、警察と地域住民——とりわけニューヨーク、ロスアンゼルスといった犯罪が多発する大都市部での両者の関係は決して良好なものではなく、こうした試みが成功しているとはいえない。ここでは過去におけるコミュニティ・ポリシングを概観しながら、今後実施されるにあたって何が課題となるのか検討してみたい。

2 実務における変遷

コミュニティ・ポリシングの概念自体は既に今世紀初頭から用いられていたといわれている。

1914年から19年までニューヨーク市警察の本部長（Commissioner）を務めたアーサー・ウッズは、警察の社会的地位を警察官自身に認識させることによって、警察に対する市民の信頼が得られ、その協力のもとに効果的な警察活動が展開できると考えていた。その頃の、すなわち19世紀末から20世紀初めにかけての警察は、組織内部の腐敗・自警活動の横行・法の公正な執行に対する市民の不信感等の問題を抱えていたが⁽¹⁾、ほとんどの大都市の警察は、責任の所在があいまいになりがちな委員会組織の指揮下にあったか、あるいはトップが次々に代わるありさまで、抜本的な改革を成し遂げるだけの指導力と行動力を内部に求めることは困難な状態にあった。そうした状況のなかでウッズが試みたのは、まず各分署ごとに地域の青年らによって構成された組織を作らせ、その管轄内で犯罪が起きた場合に彼らに協力をさせることで

あった。また、警察の目的を理解させるために子供の教育を図り、大量移民の時代といわれたこの時期にあってこれらの人々にも積極的(3)に広報活動を行い警察に対する理解を求めている(4)。しかし、このコミュニティ・ポリシングの萌芽期と呼べる時代も、ウッズが市警内での力を失うと同時に終わったといつてよいだろう。

20年代以降、コミュニティ・ポリシングに関する具体的な試みは目立って行われていないが、その一方で警察制度全般についての改革の議論はなされていた。1929年にはフーバー大統領によって「法の遵守及び執行に関する委員会」が設けられ、改革のための方針が10項目にわたってうち出されている(6)。そのなかには警察と地域との関係に言及する項目もあり、市民の協力によって捜査の効果を上げること、犯罪を防止することのメリットを市民に喚起することなどが挙げられていた(7)。その後この改革案は多くの警察で取り入れられたが、方針の一つであった無線通信及び自動車の活用は、コミュニティ・ポリシングとは逆の流れを作っていくことになる。つまり、従来の「足によるパトロール」は、通報を受けてからポリスカーが出動するという方法に取って代られ、警察官と市民の直接的な接触は以前より少なくなってしまうのである。

1967年の「法の執行及び司法行政に関する大統領委員会」によって出された報告は、コミュニティ・ポリシングの議論にも大きな転機をもたらし、その後の研究にも大きな影響を与えた。この大統領委員会は、ケネディ大統領をはじめとするあいつぐ要人暗殺事件や市民権運動に呼応して起きた暴動などを受けたかたちで設けられ、市民の——とりわけ黒人社会の警察に対する不満や反感を検討をしたうえで対応すべき方策を挙げている。例えば報告には次のような意識調査の結果が示されている。警察の活動についてどのように思うかという問いに対して、「大変評価できる」としたのは白人が23パーセント・非白人が15パーセントであり、「評価できない」は白人が7パーセント・非白人が16パーセントであった。また、身のまわりの警察官は公正かどうかとの問いには、「ほとんど全員が公正」としたのは白人が63パーセ

ント・非白人が30パーセントであり、「ほとんど全員が不公正」であるとしたのは白人1パーセント・非白人10パーセントであった。⁽⁹⁾そしてマイノリティが警察に対して不満を持つ原因として、こうした不満を取り上げる窓口が警察側になかったことや、警察官によって暴行を受けたような場合でさえマイノリティの苦情に警察署が耳をかさないことなどがあげられている。そこで、大統領委員会は、警察にとって地域（殊にマイノリティが住む地域）との良好な関係を維持することは重要な目的であるとし、そのための基本原理を提示した。まず、警察・地域関係は、警察がイメージの一方的に押し付けることによってできるのではなく、時間をかけて人々の理解を得ることによって作られるものであるとした。また、関係の構築は、管理職の意識のみに止まらず末端に至るまでの警察官全体の行動によって取り組まれるべき課題であることも指摘している。さらに、法執行が必要なとき以外に市民に接触することは困難であるとしながらも、日常のインフォーマルな接触も最終的には法の効果的な執行を導くとした。⁽¹⁰⁾

しかしこうした報告も、実際の活動において効果をあげるまでには至らなかった。すなわち、改革は、すべての警察あるいは各階級で一様に受け入れられたわけではなかったため、理念を実行に移す際に内部で対立が起り、多くが失敗に終わったのである。またそれが原因となって、警察・地域関係が以前より悪くなるようにことさえあった。⁽¹¹⁾

一方、過去の実務におけるコミュニティ・ポリシングの試みと挫折は、70年代以降研究者たちの注目を集めはじめ、多くの論文等で分析され議論されるようになる。⁽¹²⁾

そこでは第一に、これまでコミュニティ・ポリシングの必要性が強調される場合の社会的背景について分析がなされ、コミュニティ・ポリシングが要請される原因として、警察官によって市民（マリノリティ）の人権が侵害されることが多い、警察活動が犯罪の捜査のみに偏る、警察行政が地域から遊離しているなどの警察側の事情と、犯罪が多発し人々の規範意識が低下するなどの地域側の事情があげられている。これらの状況のもとでは、犯罪

の増加→犯罪捜査に重点→行き過ぎた捜査→人権の侵害→警察への不信感→
 遵法意識の低下→犯罪の増加といった悪循環に陥りやすいため、これを断ち
 切ることが必要となり、それがコミュニティ・ポリシングが説かれる要因
 であるとされる。第二に、これまでおこなわれてきたコミュニティ・ポリ
 シングが、実際、犯罪の防止にどの程度効果を与えたかについて検証がなさ
 れた。その対象は、アメリカ国内の各都市における運動にとどまらず、イギ
 リスを中心とする外国におけるプログラムについてまで及んでいる。⁽¹³⁾

そして結果的に、これら研究によって過去のコミュニティ・ポリシング
 に対しなされた評価は肯定的なものではなかった。例えば、警察官の人員を
 増加させても犯罪率の低下に結びつくものでなく、それはただ「金を捨て
 る」のと同様であるとし、自動車などによるパトロールは犯罪防止の点から
 だけでなく犯人の検挙率の点からみても効果をあげておらず、逆に足による
 パトロールのほうが少なくとも市民の犯罪に対する恐怖感を抑えていること
 が指摘されている。⁽¹⁴⁾さらに、犯罪捜査は犯罪を防止する手段として必ずしも
 効果的なものではなく、市民の積極的な協力があって犯罪等の問題が解決で
 きるといわれているが、実際にはその重要性が理解されていなかったこと
 もあげられている。⁽¹⁵⁾コミュニティ・ポリシングにおいて最も重要なのは、
 地域の住民の理解と協力であるが、ある意味では、地域内の苦情や紛争を解
 決することは犯人を捕まえることより困難であろう。しかし、市民の協力を
 得るためにも、地域がかかえる問題を解決することは不可欠であり、過去の
 コミュニティ・ポリシングにおいてはこの点に対する理解が足りなかった
 といえよう。

3 概念の定義

「コミュニティ・ポリシング」は一義的な概念とはいえず、論者によっ
 てはほかの術語が用いられる場合がある。⁽¹⁶⁾もっとも「コミュニティ・ポリシ
 ング」という概念はこれまで自覚的に定義されてきたわけではなく、むしろ
 地域に重点を置いた——あるいは地域と関わりをもった個別の警察活動を単

に総称して用いられてきたに過ぎない。先に述べたように、70年代以降の研究において目的や機能ごとに概念が定義されたのは、論議を進めるうえでまず必要だったからである。

そこでまず「コミュニティ」が何を意味しているのか検討しなければならない。⁽¹⁷⁾「コミュニティ」が一定の地理的な関係をもとにしていることについては異論のないところであろうが、指している内容が時代と共に変化してきているのも事実であろう。科学技術や経済が十分発達していない段階にあっては、地理上の区別がそのままコミュニティに該当し、そのなかでは同じ価値観や共通の利益が存在していたといつてよい。⁽¹⁸⁾しかし社会が発展にすにつれ、都市への人口集中や他文化の流入といった事態が起こり、もはや地理的に単純に区別することはできなくなった。また、大量輸送手段やマスメッセージの進展は、社会に対する人々の意識を変えてきている。そして今なおアメリカは様々な国から多くの移民を受け入れており、こうした状況では伝統的な意味でのコミュニティは現在のアメリカ社会から消えてしまったともいえる。言いかえれば、コミュニティをひとつの概念としてとらえることはあまり意味をなさないのである。

しかし、コミュニティを構成している要素として個人・家庭・学校・教会などがあげることができるのは過去においてもまた現在においても変わるところはない。さらに、これらの要素を互いに結びつけるものとして人種・文化・経済などの共通する媒体があげられるのも同様であろう。コミュニティ・ポリシングが着目するのはコミュニティを構成するこうした要素や媒体であり、その目的や方法によって対象となる構成要素が異なっているように思われる。

コミュニティ・ポリシングの最終的な目的が、犯罪の防止および取り締まりであり、それによって社会の秩序を維持することであることについて異論は見られない。ただし、コミュニティ・ポリシングの意味を、警察とコミュニティが協力して犯罪を取り締り安全を確保することに限定し（狭義のコミュニティ・ポリシング）、犯罪を通してコミュニティが抱えている問題

を解決することを目的とする活動を「プロブレム・ソルヴィング・ポリシング (Problem-solving Policing)」として、前者と後者を区別する立場もある⁽¹⁹⁾。その理由としては、これまでの研究では警察内部の管理面が対象になっておらず、前者が目指している警察の非中央集権化・脱効率至上主義化⁽²⁰⁾だけでは、後者が手段とする末端への権限の委譲などの具体的な要素が説明できないことがあげられている。また、犯罪の防止といった最終目的を達成するためには、警察の機構・手続自体を長期的な観点に立ったうえで見直す必要があり、その中核となるのがコミュニティであるとする立場もある⁽²¹⁾。定義のこうした違いは、コミュニティ・ポリシングが果たす機能のどれに重点を置くかによって起きるものであるが、方法や手段においてはほとんど変わる⁽²²⁾ところはないといえる。

コミュニティ・ポリシングが警察とコミュニティの協力によって成り立つのは言うまでもない。しかし、過去におこなわれてきたものは市民の参加があったとは言えず、改革のための新しい方法や手段を含んだものこそが今後コミュニティ・ポリシングとして認められるべきである⁽²³⁾。

註

- (1) JEROME H. SKOLNICK & DAVID BAYLEY, *COMMUNITY POLICING: ISSUES AND PRACTICES AROUND THE WORLD* 37 (1988).
- (2) 例えば、主な都市のトップの変わった回数を見てみると、ニューヨーク市では19年間で12回、シカゴ市では49年間で25回、デトロイト市では9年間で19回であった。これに対して、同じ時期のロンドンでは1912年までの91年間で7回コミッショナーが代わったに過ぎない。ROBERT TROJANOWICZ & BONNIE BUCQUEROUX, *COMMUNITY POLICING: A CONTEMPORARY PERSPECTIVE* 53 (1990).
- (3) 警察に対する子供の理解を求めるための最近のユニークな例として次がある。ABC放送のニュース番組によれば、シリコンバレーにあるキャンベルという町では、パトロールにあたっている警官は、野球カードと同じような自らのプロフィールなどが記されたカードを持っていて、子供たちがそれを集めるのを楽しんでいるということである。
- (4) SKOLNICK & BAYLEY, *supra* note 1, at 38.
- (5) *Id.* at 39.
- (6) TROJANOWICZ & BUCQUEROUX, *supra* note 2, at 55-56.

- (7) この委員会の改革案については詳細な分析がある。See GEORGE L. KELLING & MARK H. MOORE, *The Evolving Strategy of Policing*, PERSPECTIVES ON POLICING (No. 4, 1988).
- (8) 報告の内容については, FRANKLIN E. ZIMRING & RICHARD S. FRASE, *THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM* 128-168 (1980) による。
- (9) *Id.* at 139.
- (10) *Id.* at 141.
- (11) SKOLNICK & BAYLEY *supra* note 1, at 42.
- (12) TROJANOWICZ & BUCQUEROUX, *supra* note 2, at 68.
- (13) アメリカ以外のコミュニティ・ポリシングの現在の状況を紹介するものとして次があげられる。SKOLNICK & BAYLEY, *supra* note 1, at 23-36.
- (14) JEROME H. SKOLNICK & DAVID BAYLEY, *THE NEW BLUE LINE: POLICE INNOVATION IN SIX AMERICAN CITIES* 4 (1986).
- (15) *Id.* at 5.
- (16) 例えば, “Neighborhood Policing” “Community-oriented Policing” “Community-based Policing” “Problem-oriented Policing” “Problem-solving Policing” など。
- (17) なお, 訳語として「地域」「共同体」「社会」等が考えられるが, 現在おこなわれている「コミュニティ・ポリシング」の場合には「地域社会」とするものが最も適切であろう。しかし, 日本語の「地域社会」が持っている語感が「コミュニティ」を正確に表しきっているか, 疑問がないわけではない。
- (18) See TROJANOWICZ & BUCQUEROUX, *supra* note 2, at 80-82.
- (19) See, e.g., MARK H. MOORE, *Problem-solving and Community Policing*, in *MODERN POLICING* (Michael tonry & Norval Morriseds., 1992).
- (20) *Id.* at 103.
- (21) HERMAN GOLDSTEIN, *PROBLEM-ORIENTED POLICING* 32 (1990). ただし, ここでは“Community Policing”が用いられている。
- (22) したがって本稿では, 犯罪の防止および取り締り・治安の維持, あるいはそれに伴う警察機構の改革などを総称して「コミュニティ・ポリシング」ということにする。
- (23) SKOLNICK & BAYLEY *supra* note 1, at 4.